

**Gobierno del Estado de Puebla****Recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-A-21000-02-1195

GF-272

**Alcance**

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	42,131.2
Muestra Auditada	42,131.2
Representatividad de la Muestra	100.0%

Respecto de los 3,546,098.4 miles de pesos transferidos durante el ejercicio 2012 al estado de Puebla, del Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), recursos a distribuir entre los 217 municipios, se verificó la aplicación de los recursos aportados por los municipios al Gobierno del Estado que ascendieron a 42,131.2 miles de pesos. De éstos, se seleccionó para su revisión física y documental el 100.0% de los recursos.

**Resultados****Destino de los Recursos**

1. El Gobierno del Estado de Puebla, con fecha 15 de abril de 2011, firmó un Convenio Marco de Colaboración con los 217 Ayuntamientos de los municipios del Estado de Puebla de la administración 2011-2014, del cual se formalizaron 205 anexos específicos con el mismo número de Ayuntamientos; en el que se consignó que éstos destinarían hasta el 2.0% del monto de los Fondos de Infraestructura Social Municipal (FISM) que, de acuerdo con la Ley, pueden destinar los municipios para el Desarrollo Institucional, para la ejecución de programas que el Gobierno del Estado establecería.

De la revisión del marco normativo y de las disposiciones legales que rigen la actuación del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, así como de jurisprudencias ya pronunciadas respecto de la elaboración de convenios para que los municipios entreguen recursos del FISM a los gobiernos estatales para que estos últimos ejecuten los recursos, se contempla que las Aportaciones Federales son recursos que destinan y supervisan las autoridades Federales para los estados y los municipios que, dada su especial naturaleza, se rigen por disposiciones federales y, por tanto, aun cuando pasan a formar parte de las haciendas estatales y municipales, no están comprendidas dentro del régimen de libre administración de estos últimos, pues es la Federación la que autoriza su destino y aplicación y, por ende, los otros niveles de gobierno no pueden disponer libremente de dichos recursos pues, por el contrario, deben sujetarse a lo dispuesto en los ordenamientos Federales; en tal sentido y bajo un análisis jurídico, los convenios que amparan la entrega de los recursos municipales al Gobierno del Estado de Puebla, resultan nulos de pleno derecho. Adicionalmente, no se convinieron las acciones y estrategias del programa con los municipios ni con el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

Con la información que presentó la Dirección General del Programa de Desarrollo Institucional, se constató que 168 municipios entregaron los recursos comprometidos en el

convenio y los anexos por 41,754.0 miles de pesos, a la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Puebla, la cual abrió una cuenta bancaria productiva para la recepción de los recursos correspondientes al Desarrollo Institucional del FISM 2012, la cual generó intereses por 377.3 miles de pesos; sin embargo, ésta no fue específica para la recepción de dichos recursos dado que se identificó un importe de 1,118.5 miles de pesos ajenos al programa.

Aunado a la no procedencia de los convenios, se comprobó que el municipio General Felipe Ángeles, Puebla, aportó al Gobierno del Estado un importe mayor al que convino entregar por 54.5 miles de pesos, sin que el Gobierno del Estado reintegrara el excedente recibido.

El registro contable de las operaciones derivadas de las aportaciones que los municipios realizan al Programa DIM 2011-2014, no se ajustó a lo establecido respecto de la oportunidad del registro, tanto de ingresos como de egresos, las erogaciones se manejan a través de órdenes de pagos que son solicitadas a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla; dada la naturaleza de la procedencia de los recursos, se está obligado a la cancelación de la documentación comprobatoria con la leyenda de "Operado" que identifique el origen de los recursos, situación que no ocurrió.

Asimismo, se comprobó que los recursos que recibió el Gobierno del Estado de Puebla, los registra como propios; y se detectó una diferencia en el registro de éstos de acuerdo a lo realmente recaudado al 31 de diciembre de 2012 por 2,385.8 miles de pesos.

En el supuesto de que la totalidad de los municipios hubieran aportado lo convenido, el estado de Puebla habría recibido recursos por 70,922.0 miles de pesos; sin embargo, los 168 municipios que efectivamente aportaron recursos llevaron a la recaudación de 41,754.0 miles de pesos más 377.3 miles de pesos por intereses que se generaron por las disponibilidades de los recursos en la cuenta bancaria, un total de 42,131.2 miles de pesos, de lo cual se constató que, al 31 de diciembre de 2012, a través de la Secretaría General de Gobierno, se ejerció un monto de 38,774.0 miles de pesos que representa el 92.0% con respecto a lo disponible, en tanto, que al 30 de septiembre de 2013, se ejercieron los 42,131.2 miles de pesos que representa el 100.0%, de acuerdo con la siguiente distribución:

DESTINO DE LOS RECURSOS  
DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL AL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2013  
(miles de pesos)

Concepto del gasto	Núm. Acciones	Al 31 de diciembre de 2012	%	Al 30 de septiembre de 2013	%
Servicios personales	1	31,416.6	81.0	34,773.8	82.5
Materiales y suministros	1	2,018.9	5.2	2,018.9	4.8
Recursos materiales	1	3,989.4	10.3	3,989.4	9.5
Inversión de muebles, inmuebles e intangibles	1	1,349.1	3.5	1,349.1	3.2
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>38,774.0</b>	<b>100.0</b>	<b>42,131.2</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Información contable del FISM 2012 del Programa de Desarrollo Institucional Municipal 2011-2014.

Cabe señalar que el área operativa del Programa por parte del Gobierno Estatal es una área adscrita a la Subsecretaría de Vinculación Institucional y Gobernanza de la Secretaría General de Gobierno (Acuerdo del Secretario General de Gobierno, por el que aprueba el Programa de Desarrollo Institucional Municipal 2011-2014), es decir, forma parte de la estructura orgánica del Gobierno del Estado, sin contemplarse en el organigrama de la dependencia, por lo que se debió de disponer de recursos estatales para su operación.

El concepto de gasto de servicios personales se destinó para el pago de nóminas (sueldos más prestaciones) al personal que se desempeña en la Dirección General y Coordinaciones Administrativas del Programa de Desarrollo Institucional Municipal, donde se destinó el 82.5% de los recursos aportados por los municipios; en el concepto de pago de recursos materiales y suministros se hicieron gastos para la operatividad de las áreas administrativas, que representan el 14.3%.

En el concepto de Inversión de muebles, inmuebles e intangibles se destinaron 1,349.1 miles de pesos, los cuales corresponden a la adquisición de muebles y software y licencias entre otros, por 1,105.7 miles de pesos y la remodelación de oficinas estatales para la operación de dos Centros de Capacitación del Programa de Desarrollo Institucional (CECADIM) por 243.4 miles de pesos, conceptos que en el primero de los casos son utilizados por el personal operativo de la Dirección General y Coordinaciones Administrativas que componen el Programa de Desarrollo Institucional; es decir, se adecuaron las áreas operativas del Gobierno Estatal, por lo que no se aprecia un fortalecimiento directo a los municipios, con base en sus propias necesidades.

De acuerdo con el Programa Agenda Desde lo Local, principal instrumento programático que guía las actividades de la Dirección General del Programa de Desarrollo Institucional, adscrito a la Subsecretaría de Vinculación Institucional y Gobernanza, se determinó que las principales actividades sustantivas son:

- 1.- Desarrollo Institucional para un buen gobierno
- 2.- Desarrollo económico sustentable
- 3.- Desarrollo social incluyente
- 4.- Desarrollo ambiental sustentable

En el Programa antes citado, se puede apreciar que se trata de una agenda federal, cuya procedencia corresponde al Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), cuyo objeto es sentar las bases de coordinación entre el Gobierno del Estado de Puebla y la Federación, para que, dentro del ámbito de sus respectivas competencias y de conformidad con la legislación Federal y Estatal, desarrollen y realicen acciones conjuntas en materia de Federalismo, Descentralización y Desarrollo Municipal, con la finalidad de impulsar el fortalecimiento de las capacidades administrativas de cada una de ellas.

Como se puede apreciar, los instrumentos con los que se sustentan las actividades del Programa de Desarrollo Institucional responden a Macro estrategias que se atienden desde lo Federal y lo Estatal; sin embargo, el espíritu del Fondo para la Infraestructura Social Municipal respecto al Desarrollo Institucional debe emanar de las necesidades directas de los municipios y con base en sus estrategias locales, que deben convenir de manera directa con la SEDESOL y el Gobierno del Estado.

## CONCLUSIONES

En un análisis jurídico, los convenios celebrados con recursos del FISM para llevar a cabo el Programa de Desarrollo Institucional transgrede y afecta el principio de libre administración pública hacendaria municipal, pues el destino y la regulación de tales recursos son competencia exclusiva de la Federación. Lo anterior es así, con independencia de que dicha transferencia se pretenda autorizar a través de un "convenio entre las partes".

Aunado a que el Convenio y los anexos específicos entre el Gobierno del Estado de Puebla y sus municipios, son nulos de derecho, se comprobó que a través de la Secretaría General de Gobierno, aprobó en forma unilateral las actividades y estrategias del Programa de Desarrollo Institucional 2011-2014, es decir, no convino el programa con los municipios ni con la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en contravención de lo establecido en la normativa que rige el ejercicio de estas Aportaciones Federales.

Los productos y resultados que surgen del Programa de Desarrollo Institucional, al atender estrategias estatales con personal adscrito al Gobierno Estatal, debieron ser financiados con recurso estatal, para que con ello, los municipios pudieran efectuar acciones directas en sus Ayuntamientos, previo Convenio con la Federación a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Gobierno Estatal, para poder ejercer los recursos del fondo, en atención a lo que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

### 12-A-21000-02-1195-01-001 **Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Puebla instruya a quien corresponda a fin de que, en lo subsecuente, no efectúe convenios con los municipios para que le sean otorgados recursos del FISM para la ejecución de Programas de Desarrollo Institucional.

### 12-A-21000-02-1195-06-001 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal, por un monto de 42,131,242.35 pesos (cuarenta y dos millones ciento treinta y un mil doscientos cuarenta y dos pesos 35/100 M.N.), más los intereses generados desde la recepción de los recursos hasta la fecha de reintegro a los 168 municipios que aportaron recursos del Fondo para la Infraestructura Social Municipal 2012, relativos al 2.0% del rubro de desarrollo institucional, debido a la improcedencia de la elaboración de convenios para la entrega de recursos municipales para el desarrollo institucional de los municipios.

### **Recuperaciones Probables**

*Se determinaron recuperaciones probables por 42,131.2 miles de pesos.*

### **Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 1 Recomendación(es) y 1 Pliego(s) de Observaciones.

### **Dictamen: negativo**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable, fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos; y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la revisión practicada, el Gobierno del Estado de Puebla no cumplió con las disposiciones normativas aplicables, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes; se convino para que los municipios del estado entregaran lo correspondiente al 2.0% de los recursos del FISM, para que el estado llevara a cabo un Programa de Desarrollo Institucional, con los recursos aportados de 41,754.0 miles de pesos por 168 municipios; sin embargo, en un marco de análisis jurídico, los convenios antes citados resultaron nulos de pleno derecho, en virtud de que no se sujetaron a lo dispuesto en los ordenamientos Federales, dado que se transgrede el principio de libre administración pública hacendaria Federal; el Gobierno del Estado aprobó en forma unilateral el Programa de Desarrollo Institucional 2011-2014; es decir, no se convinieron las acciones y estrategias del programa con los municipios, ni con la Federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Social.

### ***Apéndices***

#### *Áreas Revisadas*

La Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado y la Dirección General del Programa de Desarrollo Institucional Municipal adscrita a la Subsecretaría de Vinculación Institucional y Gobernanza de la Secretaría General de Gobierno de Puebla.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 124 y 134, párrafos primero y cuarto, en relación con el diverso 74, fracción IV.
2. Presupuesto de Egresos de la Federación: Artículos 9, fracción IX y 10, fracción III, incisos c y d.
3. Ley de Coordinación Fiscal: Artículos 33, párrafo segundo y 49, párrafo primero.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

*Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.